

Sekretessmarkering i folkbokföringen

Beslutet i korthet: Systemet med sekretessmarkeringar inom folkbokföringen har funnits länge och svarar mot ett behov som är väsentligt att tillgodose. Skatteverket har utvecklat rutiner för sin tillämpning. Dessa har stöd i gällande rätt, men det är oegentligt att använda benämningen skyddad identitet i sammanhanget, eftersom sekretessmarkering enbart är en faktisk åtgärd utan rättsverkan. Skatteverket bör säkerställa att den som förvägras att ta del av sekretessmarkerade uppgifter får upplysningar om sin rätt att få saken prövad av myndigheten och, vid avslag, sin rätt att överklaga.

Enligt offentlighets- och sekretesslagen kan sekretess gälla även gentemot ett barns vårdnadshavare. När så är fallet är det även möjligt att införa en sekretessmarkering utan vårdnadshavarens samtycke.

I det fall som anmälts har Skatteverkets utredning som helhet varit ensidig. Den motsvarar inte de krav man själv uppställer. I ett beslut har verket brutit mot kravet på saklighet och opartiskhet genom att, utan redovisat underlag och i oträngt mål, uttala att det saknades anledning att ifrågasätta de brottspåståenden som modern gjort avseende anmälaren.

Bakgrund och utredning

AA anmälde Skatteverket till JO för att verket utan att meddela honom gett hans treårige son skyddad identitet. Han hade tillsammans med modern gemensam vårdnad om sonen. Åtgärden hade enligt anmälan vidtagits på begäran av modern. AA uppgav att han inte hotat, varit våldsam eller gjort något brottsligt. Trots detta hade sonen fått skyddade personuppgifter.

Skatteverkets handlingar i ärendet hämtades in. Skatteverket anmodades därefter att yttra sig. Av yttrandet framgick bl.a. följande. Modern till anmälarens son begärde den 6 maj 2008 att Skatteverket skulle göra en markering för särskild sekretessprövning (sekretessmarkering) i folkbokföringsdatabasen för henne och sonen. Som skäl anförde hon att hon var hotad av fadern. Den 14 maj 2008 underrättades modern om att en tillfällig sekretessmarkering registrerats under utredningstiden. Beslutet fattades utan att fadern beretts tillfälle att yttra sig. Vid den utredning som därefter gjordes kom det fram att fadern kände till moderns och sonens adress. En sekretessmarkering skulle alltså vara verkningslös. I beslut den 7 augusti 2008 avlog Skatteverket därför moderns begäran.

Skatteverket återgav anvisningar ur verkets handbok i folkbokföring under avsnittet ”Skydd av personuppgifter”. Där framgick enligt yttrandet bl.a. följande.

För att sekretessmarkering ska införas krävs normalt att fråga är om ett konkret hot. Det räcker alltså inte att personen känner fruktan och anser sig förföljd. Det måste också objektivt föreligga en risk för förföljelse. Ett blankt påstående om förföljelse från den som begär markeringen torde knappast godtas i något fall. Om det inte finns någon dom som stöder ett påstående om förföljelse får annan utredning förebringas, t.ex. en utredning eller utlåtande från polis eller social myndighet som styrker den enskildes uppgifter.

Det kan vara viktigt att personuppgifter inte lämnas ut utan sekretessprövning under Skatteverkets handläggningstid. För att förhindra detta bör en sekretessmarkering föras in så snart en ansökan kommer in till myndigheten om det inte från början står klart att det saknas skäl för en sekretessmarkering. För att sekretessmarkering ska ge avsedd effekt bör den införas för samtligamedlemmar i den utsattes hushåll.

Skatteverket upplyste vidare att i den region där ärendet handlagts gäller som rutin, att om den förälder som har barnet boende hos sig begär sekretessmarkering, inhämtas normalt den andre förälderns uppfattning innan beslut fattas. Men om de omständigheter som ligger till grund för begäran hänför sig till den andre föräldern, meddelas beslut utan att föräldern tillfrågas.

Skatteverkets yttrande avslutades med följande bedömning.

Av utredningen i ärendet framgår att modern har begärt sekretessmarkering för hennes och sonens personuppgifter i folkbokföringsdatabasen på grund av att hon var hotad av fadern. Till stöd för sin begäran bifogade hon ett skriftligt underlag från socialtjänsten samt kopia av en umgängesplan mellan fadern och sonen.

Av socialtjänstens underlag och umgängesplanen framgår att misstanke förelåg om att fadern utsatt sonen för våld.

Av moderns ansökan framgick vidare att hennes och sonens adress visserligen var känd för fadern, men avsikten var att flytta.

Vid bedömningen av om en tillfällig sekretessmarkering skulle åsättas under handläggningstiden fanns således uppgifterna om att hot förekommit och att modern och sonen skulle flytta. Om modern och sonen bytte adress under utredningstiden var det därför viktigt att den nya adressen inte blev känd. Skulle den bli känd skulle ett senare beslut om sekretessmarkering således ha blivit verkningslöst.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet anser Skatteverket att det fanns fog för att ta upp moderns ansökan om sekretessmarkering för sonens personuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket anser inte heller att det finns skäl att rikta kritik mot verkets beslut att åsätta sonen en tillfällig sekretessmarkering utan att inhämta faderns uppfattning i frågan.

AA fick del av Skatteverkets yttrande. Han anförde därvid att han aldrig hade hotat modern, och att han skulle bli förvånad om det fanns någon anmälan om detta. Han uppgav vidare att åtalet angående misshandel av sonen ogillats i en frikännande dom den 22 april 2008.

JO hämtade in domen och förundersökningsprotokollet, se vidare nedan.

JO tog vidare del av den allmänna information som finns på Skatteverkets webbplats. Under fliken *Skyddade personuppgifter* framgick att detta är det samlingsnamn som verket använder för de olika skyddsåtgärderna

sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Det upplystes vidare att uppgifter inom folkbokföringsverksamheten i regel är offentliga, men att sekretess gäller om det av särskild anledning kan antas att en person, eller någon närstående, kan lida skada eller men om uppgifter om personen lämnas ut. Under rubriken *Sekretessmarkering* angavs inledningsvis:

Sekretessmarkering innebär att du får en s.k. markering för särskild sekretessprövning i folkbokföringsdatabasen. Det finns inte några formella krav för att få en sekretessmarkering. Någon form av intyg, exempelvis från polis eller socialtjänst, eller annan utredning som styrker återopade förhållanden bör dock finnas som underlag för bedömningen. Om ett skattekontor på förhand kan bedöma att utlämnande av dina personuppgifter kan förorsaka personföljelse eller annan skada kan de sekretessmarkera dig. En sådan bedömning på förhand kan exempelvis grundas på att du själv redogör för omständigheterna. En allmänt uttalad motvilja mot att ha kontakt med en annan person är dock inte tillräckligt skäl för en sekretessmarkering. Inte heller är det tillräckligt att endast ange ett yrke som normalt kan vara utsatt för vissa risker, exempelvis polis eller åklagare, som skäl för sekretessmarkering. Det bör röra sig om ett konkret hot i det enskilda fallet.

På webbplatsen framhölls att en sekretessmarkering inte innebär någon absolut sekretess och att myndigheten vid en begäran om utlämnande av personuppgifter ska göra en självständig sekretessbedömning, som kan leda till att uppgifterna lämnas ut. Det angavs vidare:

Omprövning av sekretessmarkeringen sker i regel varje år. Du ska då redogöra för de aktuella förhållandena därefter prövas om skyddet ska vara kvar.

Skatteverket aviserar sekretessmarkeringen till andra myndigheter tillsammans med övriga uppgifter om personen. Markeringen innebär alltså inte att sekretessbelagda uppgifter utesluts i aviseringen. När sekretessmarkeringen tas bort aviseras detta.

Sekretessmarkeringen förhindrar inte t.ex. rättsvårdande instanser att komma i kontakt med personen. Myndigheter som av legala skäl behöver uppgifterna får det.

I övrigt ger Skatteverket service till de som vill nå en skyddad person genom att vidarebefordra postförsändelser till denne. Avsändaren behöver inte veta var i landet personen är folkbokförd utan kan lämna försändelsen till närmaste förmedlingskontor.

Rättslig reglering m.m.

Offentlighetsprincipen

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet (offentlighetsprincipen) finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. OSL ersatte den 30 juni 2009 den tidigare sekretesslagen.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som begärs utlämnad genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som vill ta del av den, under förutsättning att handlingen är offentlig, dvs. att den inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. En sådan begäran ska prövas av den myndighet som förvarar handlingen (14 §). Om en myndighet avslår begäran får sökanden, med några enstaka här ej aktuella undantag, överklaga beslutet (15 §). En myndighet får på en handling som omfattas av en sekretessbestämmelse göra en anteckning om att hinder mot utlämnande föreligger (16 §).

Enligt 6 kap. 3 § OSL ska i första hand den tjänsteman som ansvarar för vården av en handling pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska tjänstemannen låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Det är vidare myndigheten som ska göra prövningen om tjänstemannen vägrar utlämnande och sökanden begär myndighetens prövning. Av bestämmelsen framgår slutligen att sökanden ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att beslutet måste vara skriftligt för att kunna överklagas.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, såsom folkbokföringsdatabasen, är enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF en hos myndigheten förvarad allmän handling, om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En hemställan till myndighet att erhålla uppgifter ur vissa register innefattar en begäran att få ut allmän handling innehållande uppgifterna, se RÅ 1982 2:68.

Sekretess i folkbokföringen

Enligt 22 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom folkbokföringen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 7 kap. 15 § sekretesslagen.

Vårdnad om barn m.m.

Den som har vårdnaden om ett barn har enligt 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken (FB) ett ansvar för barnets personliga förhållanden. Vårdnadshavaren har enligt 6 kap. 11 § FB rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare utövar de enligt 6 kap. 13 § första stycket FB sina skyldigheter och rättigheter gentemot barnet tillsammans. Av 10 kap. 2 § FB följer att föräldrarna, eller den förälder, som är barnets vårdnadshavare normalt också är förmyndare för barnet.

Regler om sekretess i förhållandet mellan en underårig och en vårdnadshavare finns i 12 kap. 3 § OSL, se vidare nedan.

Sekretessmarkering

I 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen fanns före den 30 juni 2009 bestämmelser om s.k. hemligstämpling av pappershandlingar. Regeln innebar att en myndighet fick märka en handling med en särskild anteckning om det kunde antas att det fanns hinder mot utlämnande enligt en viss sekretessbestämmelse, som i så fall skulle anges i anteckningen. Förfarandet tillämpades utan uttryckligt lagstöd även beträffande elektroniska handlingar. Det skedde genom att uppgifterna försågs med en markering, därav uttrycket sekretessmarkering. Det ifrågasattes inte i rättstillämpningen. Av flera JO-beslut framgår indirekt att JO godtagit och även tillstyrkt att sekretessmarkering används som en form av hemligstämpling av

elektroniskt lagrade uppgifter (se bl.a. JO 1984/85 s. 282, 1987/88 s. 195 och 1990/91 s. 387).

I 5 kap. 5 § OSL har en motsvarande regel intagits. För att tydliggöra att även elektroniska handlingar omfattas har bestämmelsen formulerats teknikneutralt. Den anteckning som får göras kallas i enlighet med det språkbruk som etablerats för sekretessmarkering. Den ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum för anteckningen och vilken myndighet som gjort den. Den ändrade terminologin är inte avsedd att medföra någon förändring av rättsläget. Regeln är fakultativ, vilket innebär att en myndighet inte är skyldig att sekretessmarkera handlingar som omfattas av sekretess; tvärtom får den rättsliga regleringens utgångspunkt anses vara att ”hemligstämpling” inte sker. Anteckningen fyller ingen självständig rättslig funktion utan dess syfte är att utgöra ”en varningssignal” till den som har att hantera uppgiften om att denna från sekretessynpunkt är känslig och att ett eventuellt utlämnande av den därför kräver noggrann sekretessprövning.

Av prejudikat från Regeringsrätten framgår att beslut om sekretessmarkering inte kan överklagas (RÅ 2005 ref. 12; se även RÅ 2006 ref. 61).

Folkbokföringsutredningen

Folkbokföringsutredningen har haft i uppdrag att utreda om sekretessmarkeringen av uppgifter i folkbokföringsregistret bör lagregleras. Utredningen har nyligen föreslagit en sådan reglering, se SOU 2009:75.

Av utredningens redogörelse (se betänkandet s. 398 ff.) framgår att sekretessmarkeringar använts ända sedan folkbokföringsverksamheten datoriserades. Utredningen konstaterar att Skatteverkets sekretessmarkeringar fått ett mycket stort genomslag i samhället och fortsätter (a. bet. s. 407):

Trots att den bara är en varningssignal har Skatteverkets sekretessmarkering kommit att ”leva sitt eget liv”, med en relativt utvecklad intern praxis inom verket för när den ska föras in och tas bort.

De personer som enligt utredningen får sekretessmarkering kan exempelvis vara kvinnor som misshandlats av sina före detta män, personer som riskerar att utsättas för s.k. hedersrelaterat våld, invandrare som är politiskt förföljda, personer som på grund av sitt arbete hotas (poliser, väktare, m.fl.), personer som är eller har varit med i kriminella nätverk och personer som hörts som vittnen i en brottmålsrättegång.

Om behovet av att göra sekretessmarkeringar och den betydelse de fått anförde utredningen bl.a. följande (a. bet. s. 410).

Förr i tiden fanns hos myndigheter alla uppgifter om enskilda endast på papper, och för att kunna lämna ut en uppgift behövde en handläggare fysisk tillgång till den handling i vilken uppgiften förekom. Sådan tillgång hade i de flesta fall endast handläggare som hade någon inblick i ärendet och därmed ofta redan kände till om en person var förföljd. När myndigheter förvarar och hanterar handlingar digitalt kan de därmed i många fall nås av ett stort antal tjänstemän vid myndigheten. Den enskilde tjänstemannen som får en förfrågan om att lämna ut en viss typiskt sett

harmlös uppgift, exempelvis en adress, är då i de flesta fall – när uppgifter i verksamheten endast omfattas av ett rakt skaderekvisit – beroende av den information som en sekretessmarkering ger. Annars får denne inte kännedom om att det föreligger särskilda omständigheter som gör att uppgiften, som annars normalt skulle anses falla utanför sekretessen, är känslig och att det är nödvändigt med en noggrann sekretessprövning (jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.). Tjänstemannen har inte någon som helst möjlighet att veta att personen som uppgiften rör är hotad om det inte finns en sådan markering. Först när det finns en sekretessmarkering görs en ”ordentlig” sekretessprövning.

— — —

Sekretessmarkeringen är således normalt en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att bedöma om en uppgift som kan röja var den enskilde befinner sig kan lämnas ut. Sekretessmarkeringen har också blivit ett viktigt skyddsmedel som samhället kan erbjuda personer som är förföljda. Det har vidare utvecklats en praxis inom Skatteverket för när en sekretessmarkering ska åsättas.

Bedömning

Skyddad identitet och sekretessmarkering i folkbokföringen

Uppgifter om enskilda i folkbokföringen omfattas av vissa sekretessregler. Vid sidan av detta kan en enskild person, som exempelvis är utsatt för hot, få olika former av skydd för sina personuppgifter. Sådant skydd förekommer i tre nivåer: sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. De två senare är reglerade i lag, medan sekretessmarkering är en oreglerad handläggningsåtgärd.

Normalt sett kan personuppgifter i folkbokföringen lämnas ut, eftersom de är av sådant slag att de typiskt sett inte omfattas av sekretess. Sekretessmarkeringens funktion är att göra den tjänsteman, som ska ta ställning i en utlämnande fråga, uppmärksam på att det beträffande just de markerade personuppgifterna finns särskilda skäl som kan förhindra utlämnande. På så sätt görs ett slags preliminär sortering mellan personuppgifter som under normala förhållanden kan lämnas ut omgående och sådana som kräver noggrann sekretessprövning. Det är med andra ord ett system för den folkbokförande myndigheten att i sin handläggning underlätta efterlevnaden av såväl skyldigheten att utan omgång tillhandahålla offentliga uppgifter som kravet att inte lämna ut sådant som omfattas av sekretess.

Förfaringssättet har som framgått av redovisningen för den rättsliga regleringen stöd i såväl tryckfrihetsförordningen som i offentlighets- och sekretesslagen. Jag vill dock erinra om att 1980 års sekretesslag delvis kom till som en reaktion mot en äldre ordning med omfattande ”hemligstämpling”. Regleringen bygger på att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga och ska lämnas ut på begäran. Först efter prövning i varje enskilt fall och med tillämpning av en sekretessbestämmelse kan ett utlämnande nekas. Som framhållits i doktrinen existerar det inga i sig hemliga handlingar, utan frågan om utlämnande kan ske i ett enskilt fall är beroende av flera omständigheter, t.ex. sökandens identitet, det ändamål för vilket handlingen begärs utlämnad och risken för att det sekretesskyddade intresset ska skadas (Bohlin, Offentlighetsprincipen, sjunde upplagan, 2007, s. 166).

En ordning där vissa uppgifter på förhand markeras så som sekretessbelagda är inte förenlig med dessa principer. Möjligheten att ”hemligstämpla” är därför enligt offentlighets- och sekretesslagen begränsad till åsättandet av sekretessmarkering i anslutning till uppgifter vilkas utlämnande kräver särskilt noggrann sekretessprövning.

Sekretessmarkeringarna inom folkbokföringen svarar mot ett stort behov. Den ansvariga myndigheten har under lång tid utvecklat egna handläggningsregler för att tillgodose detta. Den information som Skatteverket numera lämnar på sin webbplats redovisar tillämpningen på ett tydligt sätt. Det finns från rättslig synpunkt i princip inget att invända mot den tillämpning som där redovisas. Beskrivningarna har dock en viss slagsida, genom att perspektivet genomgående är behovet av sekretesskydd.

Som folkbokföringsutredningen noterat har sekretessmarkeringarna kommit att ”leva sitt eget liv”. Att beviljas en sekretessmarkering beskrivs ofta som att man fått ”skyddad identitet”. Trots att den beskrivningen måste anses oegentlig vinner den stöd i den terminologi Skatteverket använder. Möjligheten att göra sekretessmarkeringar har över huvud taget utvecklats på ett sätt som inte förutsetts i lagstiftningen. Utifrån en jämförelsevis obetydlig handläggningsregel inom sekretessrätten har ett förvaltningsinstitut vuxit fram. Det illustreras i den formaliserade procedur, med särskilt ansöknings- och beslutsförfarande, som tillämpas kring införandet av dessa markeringar. Det avslagsbesked som tillställdes modern i det nu aktuella fallet är tre sidor långt och uppställt som ett formligt myndighetsbeslut. Eftersom åsättandet av en sekretessmarkering inte innefattar myndighetsutövning och inte heller kan överklagas utan är en faktisk åtgärd, som saknar rättsverkan (jfr SOU 2009:75 s. 402), är denna utformning ägnad att skapa intryck av att saken har en formell betydelse som den emellertid inte äger.

Den praktiska betydelsen är dock uppenbarligen stor. Redan 1996 konstaterade dåvarande Riksskatteverket att sekretessmarkeringar medför konsekvenser som vida överstiger effekterna av en normal hemligstämpel, genom det starka genomslag som de får på grund av aviseringssystemet (se SOU 2009:75 s. 405). Antalet personer med sekretessmarkeringar i folkbokföringen har på tjugo år ökat från 1 600 (1988) till 11 460 (2008). Folkbokföringsutredningen konstaterar för sin del att en myndighet visserligen inte ska besluta om att vägra lämna ut en uppgift enbart med en sekretessmarkering som underlag, men att det dock ”finns en stark tendens att myndigheter i stor utsträckning stödjer sig på den bedömning som Skatteverket gjort i fråga om sekretessen” (a. bet. s. 410). Sammantaget finns det tecken på att sekretessmarkeringarna i praktiken uppfattas som självständiga sekretessregler med innebörden att sekretessmarkerade uppgifter inte får lämnas ut, åtminstone inte till allmänheten.

Jag vill i anledning av detta understryka att en sekretessmarkering inte får åberopas som skäl för att vägra utlämnande av en personuppgift. Markeringen utgör endast en sekretessvarning, som innebär att det kan finnas hinder mot att uppgiften lämnas

ut. För hanteringen av en begäran om utlämnande innebär en sådan markering inte någon skillnad i förhållande till om den tjänsteman som ska ta ställning till begäran av någon annan anledning bedömer att en mer ingående sekretessprövning behöver göras.

En framställning om att från en myndighet erhålla uppgifter ur register anses som ovan framgått innefatta en begäran att få ut en allmän handling där uppgifterna finns. Det innebär att en sökande, om uppgifterna inte lämnas ut, ska underrättas om sin möjlighet att få saken prövad av myndigheten och sin rätt att, vid avslag, erhålla ett skriftligt beslut med anvisning om hur det kan överklagas. Att upplysningar av detta slag ska lämnas torde följa även av serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen.

Det åligger Skatteverket att säkerställa att denna upplysningsskyldighet alltid fullgörs i samband med att utlämnande av uppgifter ur folkbokföringen nekas. Härigenom får sökanden klart för sig att hans eller hennes begäran inte är beroende av sekretessmarkeringen utan att den ska prövas enligt offentlighets- och sekretesslagen samt att beslutet kan överklagas i domstol. Det är lämpligt att motsvarande upplysningar införs i informationen på Skatteverkets webbplats. På så sätt klargörs att en sekretessmarkering inte i sig innebär att den vars personuppgifter åsatts sådan markering erhållit någon av det allmänna skyddad identitet utan att det skydd som finns för personuppgifter är det som uppställs i offentlighets- och sekretesslagen.

Närmare om förutsättningarna för införande av sekretessmarkering

Sekretessmarkeringens funktion är att förhindra att uppgifter som typiskt sett ter sig harmlösa lämnas ut, trots att det föreligger rättsliga hinder för detta. Utan markeringen skulle det alltså finnas risk för att det skydd, som offentlighets- och sekretesslagen är avsedd att ge en enskilds personuppgifter, inte upprätthålls. Det är från den synpunkten sett bättre att sekretessmarkera en gång för mycket, än en gång för lite.

En sekretessmarkering ändrar inte rätten att få ut allmänna handlingar eller uppgifter ur sådana handlingar. Den som begär att få del av en uppgift och möts av beskedet att uppgiften är sekretessmarkerad ska som nyss framhållits upplysas om sin rätt att få sin begäran sekretessprövad i flera led. Sekretessmarkeringen innefattar därmed ingen annan påverkan på offentlighetsprincipen än den fördröjning som alltid uppkommer då en närmare sekretessprövning sker i samband med en begäran om handlingsutlämnande.

Mot den angivna bakgrunden måste en myndighet allmänt sett anses ha en betydande frihet att, med tillämpning av aktuella sekretessbestämmelser och inom ramen för allmänna regler, fastställa rutiner för hur sekretessmarkering ska ske, och tillämpa dessa rutiner i enskilda fall.

De närmare förutsättningarna för att införa en sekretessmarkering finns angivna i 5 kap. 5 § OSL (jfr 15 kap. 3 § i den tidigare sekretesslagen). Det grundläggande

kravet är att den uppgift som markeras ska omfattas av en sekretessregel. Av denna framgår när sekretess föreligger, och därmed även vilka överväganden som ska göras inför ett eventuellt införande av en markering. Om myndigheten beträffande den aktuella uppgiften har tillgång till information, som gör det troligt att det på grund av sekretess finns hinder mot att lämna ut den, får en markering göras.

För folkbokföringens del gäller att förutsättningarna för införandet av en sekretessmarkering framgår i regeln om folkbokföringssekretess (22 kap. 1 § OSL, tidigare 7 kap. 15 § sekretesslagen). De kriterier som Skatteverket enligt sina rutiner tillämpar, så som dessa finns angivna i den ovan citerade handboken och i informationen på verkets webbplats, innefattar sådant som typiskt sett kan medföra hinder mot utlämnande enligt den sekretessbestämmelsen. De uppställda villkoren svarar väl mot den aktuella sekretessregeln.

Det bör dock påpekas att förvaltningsmyndigheter generellt sett har ett eget utredningsansvar, vilket innebär att man inte enbart kan förlita sig på sådant som enskilda för fram. En myndighet måste också på eget initiativ verka för att utredningar den anser sig behöva blir allsidiga, särskilt om det framgår att ytterligare information av intresse finns tillgänglig. Utöver detta gäller som en självklarhet att 1 kap. 9 § regeringsformen måste följas. Där stadgas att den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Sekretessmarkeringar kan alltså inte införas godtyckligt.

Sekretessmarkering i förhållande till vårdnadshavare

Sekretess till skydd för enskild som är underårig gäller enligt huvudregeln även gentemot den underåriges vårdnadshavare. Det framgår av 12 kap. 3 § OSL (jfr 14 kap. 4 § andra stycket i den tidigare sekretesslagen). Sekretessen genombryts i den utsträckning som vårdnadshavaren enligt föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som gäller den underåriges personliga angelägenheter. Vårdnadsansvaret går alltså före den underåriges sekretesskydd. Räckvidden härav begränsas i sin tur av att sekretesskyddet inte får genombrytas när det kan antas att den underåriga lider betydande men om en uppgift röjs för vårdnadshavaren.

Av detta följer att det kan finnas förutsättningar för att införa en sekretessmarkering i syfte att säkerställa att en förälder inte får tillgång till personuppgifter om ett barn som han eller hon har vårdnad om. De särskilda regler som gäller sekretess gentemot vårdnadshavare måste dock självfallet beaktas.

Skatteverket har enligt vad som uppgetts en rutin som innebär att vårdnadshavare tillfrågas när sekretessmarkeringar för uppgifter om barn aktualiseras. Att så sker ter sig i normalfallet naturligt. Men en sekretessmarkering är som framgått en faktisk åtgärd utan rättsverkan. Något formellt krav på att i samband med en sådan åtgärd underrätta exempelvis ett berört barns vårdnadshavare finns inte. Det står alltså Skatteverket fritt att inom ramen för allmänna principer avgöra i vad mån sådan information ska lämnas.

En sekretessmarkering som riktar sig mot en vårdnadshavares möjlighet att hålla kontakt med det barn han eller hon har vårdnad om får dock anses utgöra ett känsligt ingrepp i vårdnadsförhållandet. Jag erinrar med anledning av det som kommit fram i det nu aktuella ärendet om att det självfallet måste finnas sakliga grunder för en myndighets åtgärder, som dessutom inte får vara ägnade att uppfattas så att myndigheten allmänt sett tar ställning för en vårdnadshavare.

Handläggningen i det nu aktuella fallet

Anmälarens invändning om att han inte tillfrågades om att sonens personuppgifter skulle sekretessmarkeras är besvarad genom vad som sagts under föregående rubrik. Något sådant formellt krav kan inte uppställas, och under förutsättningar av det slag Skatteverket utgick från är det naturligt att hålla vårdnadshavaren utanför åtgärden.

Anmälaren har emellertid även invänt mot de sakpåstående Skatteverket lagt till grund för sina överväganden; han har inte framfört något hot mot modern och inte heller använt våld mot sin son.

Skatteverket har i sitt yttrande till JO lämnat vissa, rätt knapphändiga, upplysningar kring grunden för införandet av sekretessmarkeringen för anmälarens son. Verket har bl.a. anfört att modern uppgett att hon var hotad av fadern samt att hon till stöd för sin begäran hade bifogat ett skriftligt underlag från socialtjänsten och en umgängesplan. Av de handlingar i ärendet som JO infordrat framgår därvid följande.

Moderns begäran om sekretessmarkering gjordes den 6 maj 2008 på en blankett Skatteverket tillhandahåller. Den innehåller som motivering enbart en hänvisning till material som tidigare ingivits. Det framgår att moderns adress är känd av fadern. På blanketten finns utrymme för att markera om sökanden avser att flytta inom kort. Någon sådan markering har inte gjorts. Däremot har rutan ”Flyttningsanmälan bifogas” kryssats för. Någon anmälan finns dock inte bifogad.

I akten finns en tidigare upprättad umgängesplan, som gällde tiden januari–april 2008, där det kan utläsas att fadern inte fick träffa sonen ensam. Det finns vidare ett yttrande från socialtjänsten. Där anges bl.a. att modern i september 2007 uppgett att hon och sonen utsatts för våld från barnets far. På grund av misstankarna om våld mot barnet hade socialtjänsten ombesörjt att umgänget mellan fadern och sonen övervakades. Det anförs vidare att modern ville folkbokföra sonen på en annan adress än den nuvarande.

Handlingarna gav således stöd för att fadern var misstänkt för att ha misshandlat sonen och för att det fanns flyttplaner.

I yttrandet upplystes även att fadern var åtalad för misshandeln av sonen och att rättegången skulle äga rum den 8 april 2008.

Rättegången hade resulterat i att fadern frikänts. Av domen, som meddelades den 22 april, framgår att åtalet avsåg en händelse på en Finlandsbåt. Enligt tingsrätten var följande förhållanden ostridiga. Familjen besökte en restaurang på båten. Sonen, som var två och ett halvt år, skrek högt och en servitör bad föräldrarna tysta ned honom. Fadern blev arg och lyfte upp sonen och satte denne i en barnvagn. Därefter lämnade familjen restaurangen. – En servitör uppgav att fadern fattat ett strupgrepp på pojken och lyft denne ur stolen. En sjuksköterska på färjan undersökte pojken. Hon fann inga märken på dennes hals. En barnläkare genomförde en undersökning ytterligare några dagar senare. Han inspekterade halsen mycket noggrant men såg inget ovanligt. Han letade efter klassiska fynd av barnmisshandel, men inget fanns att se. – Tingsrätten konstaterade att faderns berättelse stöddes av den medicinska utredningen och att servitören – som bl.a. uppgett att fadern kopplat strupgreppet bakifrån men så att tummarna hölls på halsens framsida, något tingsrätten fann svårgenomförbart – kunde ha missuppfattat det han såg. Åtalet ogillades därför. Domen vann laga kraft.

Förundersökningsprotokollet innehåller bl.a. förhör med modern. Enligt vad hon där uppgett avsåg misstankarna mot fadern inget annat än händelsen på båten, en händelse hon för övrigt inte själv ansåg sig kunna vittna om, eftersom hon inte iakttagit något strupgrepp.

De misstankar som fanns mot fadern för misshandel av sonen var således vid tiden för Skatteverkets överväganden kring sekretessmarkeringen prövade i en frikännande dom. Några spår av att verket tagit del av domen eller förundersökningsprotokollet finns inte.

Den 14 maj skrev Skatteverket till modern. Hon upplystes om att en tillfällig sekretessmarkering hade införts. Samtidigt efterfrågade verket underlag som styrkte hotbilden.

Därefter finns en tjänsteanteckning, upprättad den 6 augusti. Anteckningen hade föranletts av att fadern ringt upp handläggaren och att det då framgått att han kände till moderns och sonens adress, eftersom han regelmässigt hämtade sonen hos modern när denne skulle vara hos honom. Verket hade därefter tagit kontakt med modern, som uppgav att hon ändå ville ha sekretessen kvar eftersom hon och fadern var oense. Hon informerades om att sekretessmarkeringen inte fyller någon funktion om fadern känner till adressen.

Dagen därpå fattade verket beslutet att avslå moderns ansökan om sekretessmarkering, varvid, som det får förstås, den tillfälliga sekretessmarkeringen togs bort.

Utifrån detta material kan konstateras att det aldrig klarlades om modern avsåg att flytta, att det inte framgår var uppgiften om att modern skulle ha hotats av fadern kommer ifrån och att fadern i domstol frikänts från misstanken om att ha brukat våld mot sonen.

Det finns enligt min mening inget att invända mot att en tillfällig sekretessmarkering infördes. Ett visst underlag för detta fanns. Som framgått är det bättre att "varna" för sekretess en gång för mycket, än en gång för lite. Markeringen stod inte kvar länge och den togs bort så snart handläggarna fick klart för sig att den var meningslös. Det underlag som funnits för sekretessmarkeringen under den tid den bestod framstår dock som ensidigt; Skatteverket hämtade inte in någon dokumentation eller verkställde annan utredning om skyddsbehovet i ärendet och inte heller modern gav, trots anmodan härom, in några sådana uppgifter. Utredningsarbetet motsvarade därmed inte de krav Skatteverket uppställer för införande av sekretessmarkering.

Utredningens ensidighet kommer till uttryck även vid dess avslutande. I det avslagsbeslut som fattades sedan fadern gjort handläggaren uppmärksam på att han kände till adressen m.m. anfördes: "Skatteverket ifrågasätter inte uppgifterna om att det tidigare har förekommit hot och våld från [faderns] sida."

Uttalandet hade ingen betydelse för den bedömning som Skatteverket skulle göra; skälet till att sekretessmarkeringen togs bort var att fadern kände till adressen.

En myndighet får givetvis inte i oträngt mål uttala sig så att det kan uppfattas som stöd för att en utpekad person begått brottsliga gärningar. Beslutsfattaren har möjligen velat visa modern sympati genom att understryka att man inte misstror henne. Men det har i så fall skett på bekostnad av fadern, som genom uttalandet i motsvarande mån misstros. Något sakligt underlag för bedömningen redovisas inte. Att döma av den utredning som Skatteverket redovisat till JO har verket genom uttalandet brutit i saklighet och dessutom uppträtt partiskt, i strid med vad som anges 1 kap. 9 § regeringsformen.

Skatteverket ska mot den angivna bakgrunden kritiserats för hur saken skötts.